



Politique & Citoyenneté

DÉMOCRATIE

Le Sénat veut encadrer le recours aux ordonnances

La proposition de loi portée par Jean-Pierre Sueur (PS) visant à rétablir leur ratification par le Parlement est examinée, ce jeudi. Adopté en commission, le texte devra faire face à l'opposition du gouvernement.

C'est un nouvel épisode dans le bras de fer qui oppose le Sénat à l'exécutif. Sur proposition du sénateur PS Jean-Pierre Sueur, la Chambre haute devrait adopter, ce jeudi, un texte visant à mieux encadrer le recours aux ordonnances. Mais, qu'est-ce qu'une ordonnance ? Il s'agit de la possibilité laissée au gouvernement d'écrire la loi à la place du Parlement, tout simplement. Un procédé antidémocratique, dont l'usage est censé rester exceptionnel. Sauf que « la législation par ordonnances se banalise », s'alarme le sénateur LR Philippe Bas, également rapporteur du texte.

Et pour cause, après une moyenne de 14 ordonnances chaque année entre 1984 à 2007, le recours à cet outil controversé a explosé sous le quinquennat de François Hollande. Le socialiste y a eu recours à 273 reprises, malmenant sa majorité sur le fond et la forme, avec des lois contraires aux valeurs de gauche et adoptées avec autoritarisme devant l'opposition des frondeurs du PS, pour éviter le débat. Une fuite en avant qui s'est prolongée sous Emmanuel Macron, avec déjà 314 ordonnances. Un nouveau record.

« La ratification est très loin d'être systématique »

Mais, pour l'hôte actuel de l'Élysée, le recours à cet outil constitue un mode de gouvernance assumé, afin de reléguer au

second plan le débat parlementaire. En effet, dès juin 2017, Édouard Philippe, alors premier ministre, défend les « ordonnances Macron », attaquant frontalement le Code du travail. Une stratégie qui sera à nouveau suivie pour des grands et dangereux textes du quinquennat, de la réforme de la SNCF en 2018 à la loi Pacte en 2019. La majorité prévoyait même de permettre au gouvernement de légiférer par ordonnances lors de la très contestée réforme des retraites, juste avant la crise du Covid. Le gouvernement a ensuite promulgué 125 ordonnances pour la seule année 2020, comme s'il était impossible de faire face à l'épidémie en laissant les députés faire leur travail.

« La banalisation des ordonnances pose problème quant à l'équilibre de nos institutions et la séparation des pouvoirs », déplore Philippe Bas. Le Parlement, ainsi court-circuité dans la

fabrication de la loi, doit cependant habiliter le gouvernement à procéder par ordonnances, avant normalement d'en ratifier le résultat. Sauf que « la ratification est très loin d'être systématique », poursuit le rapporteur. Sous le quinquennat actuel, seules 18 % des ordonnances



publiées l'ont été, contre 62 % entre 2007 et 2012. Un grave recul pour les parlementaires, dans leur rôle de contrôle de l'exécutif, qui n'a pas ému le Conseil constitutionnel. En effet, dans leur décision du 28 mai 2020, les sages ont donné une valeur législative à certaines dispositions d'ordonnances non ratifiées, dès l'expiration du délai d'habilitation ! Par ailleurs, dans sa décision du 3 juillet 2020, le Conseil s'estime compétent, une fois le délai d'habilitation expiré, pour examiner des dispositions d'ordonnances non ratifiées, à travers la question prioritaire de constitutionnalité. « *C'est absolument contraire à l'article 38 de la Constitution !* » tacle Jean-Pierre Sueur, qui ironise ainsi : « *Oserais-je rappeler que le Conseil constitutionnel est le gardien de la Constitution ?* »

Avec ce texte, il s'agit donc, pour les sénateurs, de « *revenir aux sources de la Constitution* », assure Philippe Bas. Pour ce faire, la proposition de loi prévoit que « *les ordonnances n'acquiescent valeur législative qu'à compter de leur ratification expresse* » par le Parlement et dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication. De plus, les ordonnances devront être rattachées « *à l'exécution du programme ou de la déclaration de politique générale* » du gouvernement, tout en gardant des exceptions, comme dans « *l'adaptation de nos lois aux collectivités d'outre-mer, ou dans les situations d'urgence caractérisée telles que celle que nous connaissons avec le Covid-19* », détaille le rapporteur. Particularité des lois constitutionnelles, ce texte devra être présenté en l'état, sans passage en commission mixte paritaire, devant une Assemblée nationale à majorité macroniste. Laquelle, soutenant l'action du gouvernement, devrait s'y opposer.

NAÏM SAKHI

« L'ADOPTION DE CETTE PROPOSITION DE LOI SERA UN ACTE DE RÉSISTANCE À L'ÉGARD DE L'EXÉCUTIF », ASSURE PATRICK KANNER (PS).

**PARTI PRIS TOUR D'HORIZON****DÉMOCRATIE****LE SÉNAT VEUT ENCADRER LE RECOURS AUX ORDONNANCES**

C'est un nouvel épisode dans le bras de fer qui oppose le Sénat à l'exécutif. Après son passage, avec succès, devant la commission des Lois, la proposition de loi portée par le sénateur Jean-Pierre Sueur (PS), visant à rétablir la ratification des ordonnances par le Parlement, devrait être adoptée lors de son examen, jeudi 4 novembre. À travers l'article 38, la Constitution permet à un exécutif pressé,

désireux de passer outre des délais restreints, de légiférer par ordonnances. Oui, mais voilà, la commission des Lois pointe « l'accroissement » de son utilisation ces dernières années. Il faut dire qu'Emmanuel Macron s'apprête à pulvériser les 273 ordonnances prises sous François Hollande et qui constituaient déjà un record. Une inflation qu'il faut coupler aux deux décisions du Conseil constitutionnel,

datées de mai et juillet 2020, et qui donnent une valeur législative à certaines dispositions d'ordonnances, bien qu'elles n'aient pas été soumises au Parlement au préalable.

Une jurisprudence qui peut entraîner des tensions entre les différents acteurs dans la fabrication de lois. Au point que la commission des Lois du Sénat affiche sa volonté de « rétablir l'équilibre des pouvoirs » entre le

législatif et l'exécutif. Pour ce faire, le texte prévoit que « les ordonnances n'acquiescent valeur législative qu'à compter de leur ratification expresse » par le Parlement et dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication. De plus, elles devront être rattachées « à l'exécution du programme ou de la déclaration de politique générale » du gouvernement... qui devrait s'opposer à cette loi.